

УДК 328.18

**Павлова Л.І.,
м. Сєвєродонецьк****ПАРЛАМЕНТСЬКА ФОРМА ПРАВЛІННЯ ЯК ЗАСАДА
ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

Розглянуто особливості функціонування парламентської форми правління та основні принципи взаємодії між гілками влади за різних форм прояву парламентаризму. Крізь призму цього визначено місце і роль парламенту в системі державної влади, проаналізовано особливості його статусу та повноважень.

Ключові слова: парламент, форма правління, парламентаризм, змішана республіка, президентська республіка

Рівень демократичного розвитку суспільства багато в чому залежить від функціонування парламенту як провідного елементу сучасних політичних систем. Складні та суперечливі політичні процеси, що відбуваються в Україні, викликають інтерес до проблем розвитку інституту парламентаризму у вітчизняній політичній науці. Адекватне функціонування цього інституту в цілому та парламентської форми правління зокрема є необхідним з огляду на європейську спрямованість політичного розвитку української держави. Актуальною задачею сучасної політичної науки є теоретичне осмислення даного інституту, його сутності, соціально-політичного призначення.

Визначення парламентаризму у традиційному вузькому значенні може викликати питання про форму правління в державі. При використанні поняття «парламентська республіка» може з'явитися уявлення про непарламентаризм або відсутність парламентаризму за всіх інших форм правління (президентській чи змішаній). Деякі вчені вважають, щоб не виникало подібних неточностей, треба систему влади, яка базується на принципі верховенства парламенту, називати не парламентаризмом, а «парламентарним правлінням», «парламентарною формою правління» або «парламентарним режимом» [4, с. 44]. До речі, визначення «парламентський режим» використовувалося ще в ХІХ ст. і використовується сучасними західноєвропейськими політологами, особливо представниками французької політологічної школи [1, с. 54]. Однак, використання і цього поняття викликає певні зауваження та питання. Наприклад, щодо співвідношення понять «форма правління» та «політичний режим».

Формулювання «парламентаризму» у вузькому значенні вказує лише на деякі, але не на всі прояви парламентаризму як суспільного явища. Тому є сенс вживати поняття «парламентаризм» у широкому значенні і вважати зміст цього поняття самодостатнім, охоплюючим усі основні аспекти самого явища.

Парламентаризм тією чи іншою мірою властивий кожній сучасній державі. Проте міра парламентаризму найбільшим чином залежить від форми державного правління тієї чи іншої держави. Парламентаризм як принцип має значно більше поширення в країнах з парламентською формою правління, ніж в країнах зі змішаною чи президентською формою правління. В той же час, якщо прийняти до уваги, що однією з важливих характеристик парламентаризму є принцип відповідальності уряду перед парламентом, то і в умовах парламентсько-президентської, президентсько-парламентської республіки (наприклад, сучасної Франції) парламентаризм зберігається в досить великому обсязі.

Парламентська форма правління є явищем, що наближає державу до демократичного устрою, уможливлює модернізаційні процеси, забезпечує сталий розвиток суспільства й можливість громадянської участі в прийнятті владних рішень. На сьогоднішній день політична система з парламентською формою правління є більш гнучкою та демократичною, має кращу здатність до адаптації в умовах, що змінюються, ніж політична система з президентською формою правління.

Наукове обґрунтування парламентської форми правління здійснили такі вчені як Дж. Бентам, Г. Еллінек, М. Вебер, А. де Токвіль, Р. Даль, А. Лейпхарт, Дж. Сарторі та інші. Серед іноземних дослідників функціонування парламентів розглядають М. Біхарі, А. Божокі, Я. Станішкіс, Г. Ток, А. Шайо та інші. Вони визначають розвиток парламентської форми правління як один із ключових аспектів демократичних перетворень.

Феномен парламентської форми правління був предметом дослідження таких російських та українських науковців як Я. Бариська, О. Зазнаєв, Д. Денисов, Д. Тихоміров, С. Алексєєв, В. Шаповал, М. Козюбра, Ю. Шемшученко, О. Хоменко та інші. Вказані дослідники визначають, як співвідносяться поняття «парламентаризм» та «парламентська форма правління», формулюють визначення відповідної моделі влади, наводять її характеристики, аналізують аспекти змісту парламентської форми правління, зокрема, предмет та механізми легітимації уряду, форми конституційного закріплення його ключової ролі в системі публічної влади, а також своєрідність політичної відповідальності. Але пошуки шляхів удосконалення роботи парламентів у процесі побудови демократичної державності і сьогодні залишають широке поле для дослідження парламентаризму.

Проаналізувавши теоретичні підходи до визначення парламентської форми правління, визначаємо, що під парламентською формою правління слід розуміти систему владних відносин, котра передбачає легітимацію уряду з боку парламенту, їх взаємодію та солідарність за обмеженої участі глави держави (монарха чи президента). Інституційно-правові характеристики парламентської форми правління в її класичному варіанті проявляються в наступному: 1) обмежені конституційні позиції глави держави; 2) уряд легітимізується з боку парламенту (чи його нижньої палати); 3) уряд (прем'єр-міністр) наділений сильними конституційними позиціями в системі організації публічної влади; 4) уряд несе політичну відповідальність перед парламентом; 5) механізм налагодження взаємодії між парламентом (більшістю депутатів) і урядом, крім інших засобів, передбачає дострокове припинення повноважень (розпуску) парламенту за ініціативою уряду.

Першими, хто відійшли від дихотомічного розуміння форм правління (поділені на президентські та парламентські), були відомі політологи М. Дюверже та Дж. Сарторі, які визначили не тільки президентську й парламентську форми, а й напівпрезидентську. Найширша класифікація належить А. Лейпхарту, який визначив два «чистих» типа (президентський й парламентський) та шість змішаних типів:

чистий президенціалізм;

чистий парламентаризм;

форма правління, де колегіальна виконавча влада обирається легіслатурою, але не залежить від довіри легіслатури;

форма правління, де колегіальна виконавча влада обирається легіслатурою, та залежить від довіри легіслатури;

форма правління, де одноосібна виконавча влада обирається легіслатурою, але не залежить від довіри легіслатури;

форма правління, де одноосібна виконавча влада обирається легіслатурою, але залежить від довіри легіслатури.

Визначимо деякі тенденції розвитку та перспективи застосування парламентських форм правління. По-перше, досліджувана модель організації влади притаманна виключно демократичним державам, в яких зріле громадянське суспільство взаємодіє з ефективною владою, має місце висока політична і правова культура; по-друге, умовами ефективного функціонування парламентської форми правління є економічна та соціально-політична стабільність, суспільний консенсус щодо фундаментальних цінностей, наявність чітко структурованої та консолідованої партійної системи, виборчої системи, яка б стимулювала виникнення двох-п'яти сильних політичних партій, демократична

політична культура правлячої партії та громадянського суспільства. За умов парламентаризму, обмежується функціональний потенціал президентського інституту до рівня формального представництва, а виконавча влада закріплюється за урядом, кадровий склад якого визначається колективним рішенням депутатського кола.

Не існує ідеальних демократичних форм правління. Х.Лінц стверджував, що парламентські системи мають переваги в країнах, які здійснюють якісні перетворення, бо завдяки ним виконавча влада в більшій мірі підзвітна законодавчій, зникає можливість зосередження усієї влади в руках переможця виборів та конфліктної ситуації контролю президентської посади і законодавчого органу різними політичними силами [2].

Парламентська форма правління набула значного розповсюдження в передових західноєвропейських країнах та має більш високий рівень легітимності, унеможливорює концентрацію всієї влади в одному центрі. Однак твердження про те, що саме парламентська система правління більш демократична є перебільшенням.

Дещо складніше парламентаризм співвідноситься з системою державного правління в формі президентської республіки. Однією з негативних сторін президентської форми правління, на думку М. Уоллестайна, можна віднести те, що «президентська форма правління, на відміну від парламентської, не вимагає досягнення якогось компромісу між виконавчою владою і парламентською більшістю. Тому остання може виступати (часто так і є) в ролі опозиції до глави виконавчої влади» [7], що ще більше посилює неузгодженість у діяльності різних політичних інститутів та суспільних організацій [3].

Ключову роль у даному випадку відіграє той факт, чи є президентська республіка демократичною чи недемократичною за типологією політичного режиму. Однозначно: якщо в президентській республіці конституційно закріплено поділ влади з чіткою дією механізму «стримувань і противаг», при якому парламент є вищим представницьким органом, то за такого державного режиму зберігаються провідні елементи парламентаризму.

Виникнення змішаних форм правління часто пов'язують з прагненням послабити сильну президентську владу, перешкодити встановленню режиму особистої влади. Деякі автори вказують на спроби відмовитися від президентської форми правління і здійснити перехід до парламентарної республіки. Певною мірою можна погодитися з наведеними доказами, однак слід нагадати, що удавання до змішаної форми правління скоріше пояснюється прагненням правлячих кіл одночасно використати у своїх цілях різні сторони як президентської, так і парламентської форми правління [5, с. 93].

Як влучно зазначив Петро Мироненко, закономірність організації політичної влади та опцій діяльності фундаментальних інститутів державного устрою виступає визначальним фактором ефективності існування соціально-політичної системи в цілому та перспектив її успішної модернізації [6, с. 7]. Головним фактором, який впливав на процес становлення та поширення моделі влади у формі змішаної республіки у XX столітті, виступав фактор необхідності створення «оптимальної» форми правління, яка би дозволила поєднати ефективність діяльності уряду, незалежного від боротьби парламентських фракцій, з конституційною необхідністю вираження парламентом довіри уряду. Ідентифікація змішаної республіки здійснюється на підставі таких ознак: а) президент обирається шляхом прямих виборів; б) виконавча влада здійснюється президентом і урядом (феномен «дуалізму виконавчої влади»), але з істотним переважанням глави держави; в) президент наділений повноваженнями щодо реального забезпечення дії конституції та функціонування конституційних органів влади; г) уряд формується шляхом досягнення політичного компромісу між главою держави і парламентом; д) уряд є відповідальним за свою діяльність і перед парламентом, і перед президентом; е) президент наділений повноваження розпустити парламент у випадках, визначених основним законом.

Як свідчить досвід держав, що обрали модель влади у формі змішаної республіки, головною умовою ефективності її функціонування є приналежність глави держави та більшості депутатів парламенту (коаліції) до однієї політичної сили або їх коаліції. Історичний досвід свідчить про поступову трансформацію змішаних форм правління в одну з чітко встановлених державних форм – парламентську або президентську.

У XX століттях ідея парламентаризму стала загальновизнаною. Її поширення нині сприймається як синонім суспільного прогресу. Вже знайшли теоретичне обґрунтування важливі елементи парламентаризму: демократичне виборче право, повноваження представницького законодавчого органу, концепція розподілу влад, система стримувань та противаг. Склалась уява про форму правління сучасної держави, розуміння місця в системі парламентаризму політичних партій, постали питання про парламентську більшість і опозицію. Вчені підійшли до усвідомлення місця парламентів в політичних системах держав.

Аналіз практичної реалізації парламентаризму підтверджує модифікаційне різноманіття парламентської форми правління. У політичному середовищі представлені різні моделі організації політичної влади. Основними чинниками, що визначають плюралізм політичних конфігурацій у системі органів державного управління виступають механізми здійснення управлінських повноважень, рівень децентралізації

політичної влади, ступінь зрілості громадянського суспільства та його можливостей участі в державотворчих процесах. Багато держав зазнавали парламентських криз, на шляху розвитку парламентаризму траплялися перешкоди. Однак боротися з негативними проявами парламентської системи треба не шляхом звуження народного представництва, а шляхом розвитку демократії та політичної культури народу.

Література

1. Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel / M. Duverger. – P., 1970. – 300 p.
2. Linz X. The Perils of Presidentialism / X. Linz // Journal of Democracy. – 1990. – Т.1. – С. 51-69.
3. Галаган Л. Президент у системі влади за різних форм державного правління / Л. Галаган // Політичний менеджмент – 2011. – № 4. – С. 8-17.
4. Древаль Ю. Д. Парламентаризм у політичній системі України: (політико-правовий аналіз) [Текст] / Ю. Д. Древаль – Х. : Видавництво національного університету внутрішніх справ, 2003. – 280 с. – (Наукове видання).
5. Зазнаєв О. И. Типология форм правления: работа над ошибками / О. И. Зазнаєв // Полис (Политические исследования). – 2006. – № 1. – С. 92–103.
6. Мироненко П. Еволюція і поліваріативність республіканської форми державного правління / П.Мироненко // Політичний менеджмент – 2013. – № 59. – С. 5-15.
7. Уоллестайн М. Избирательные системы, партии и политическая стабильность / М. Уоллестайн // Полис. – 1992. – № 5-6. – С. 158.

Рассмотрены особенности функционирования парламентской формы правления и основные принципы взаимодействия между ветвями власти при различных формах проявления парламентаризма. Сквозь призму этого определено место и роль парламента в системе государственной власти, проанализированы особенности его статуса и полномочий.

Ключевые слова: парламента, форма правления, парламентаризм, смешанная республика, президентская республика.

It is examined some peculiarities of the functioning of parliamentary form of government and some basic principles of interaction between branches of power in different forms of parliamentarism. In the light of this the place and the role of Parliament in the system of government are determined; the features of its status and powers are analyzed.

Keywords: parliament, government, parliamentarism, mixed republic, a presidential republic.

Павлова Людмила Ісмаїлівна — доцент кафедри політології та міжнародних відносин Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, кандидат політичних наук.

Рецензент: проф. Михайлюк В. П.